

**Балагура О.В., Новикова М.В.**

## **ДО ПИТАННЯ ПРО СТАНОВЛЕННЯ ІНСТИТУТУ ПРЕЗИДЕНТСТВА В УКРАЇНІ**

Майбутнє України багато в чому залежить від того, якими на практиці стануть відносини між різноманітними гілками державної влади. Саме цим пояснюється зростання інтересу до проблем державної влади, демократії, взаємовідносин президентської, законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, становлення яких пов'язано зі зміною суті, форм і засобів функціонування владних інститутів. У цьому плані певна увага приділяється аналізу становлення інституту президентства в Україні. Дослідники в більшою мірою розглядають теоретичний аспект цієї проблеми, конституційно-правовий статус Президента України [5,7,10,13,16]. Нами ж аналізується практична сторона становлення інституту президентства в Україні.

В Україні посада президента була заснована 5 липня 1991 року. У цей день Верховна Рада прийняла три Закони [2, т.2, с. 117-118]. До чинної тоді Конституції України були внесені відповідні зміни. Зокрема, з'явилася додаткова глава 12-1 "Президент Української РСР", що закріпило правовий статус Президента України як вищої посадової особи в державі і глави виконавчої влади, визначило його повноваження. Інституціоналізація президентури започаткувала новий етап у розвитку української державності. Необхідно відзначити, що Україні, єдиній з усіх колишніх республік Радянського Союзу, цей інститут влади відомий ще з часів Центральної Ради (1917-1918). На останньому засіданні Малої Ради 29 квітня 1918 року Президентом України був обраний М.Грушевський. Проте в проекті Конституції Української Народної Республіки (Статут про державний устрій, права та вільності УНР), який був схвалений цього ж дня, про заснування посади президента та його повноваження нічого не говорилося [4, с. 52-60]. Останнім часом з'явилися публікації, що заперечують факт обрання М.Грушевського президентом України [див. 7, с. 24; 19]. Проте це дискусійне питання не є предметом нашого дослідження. Більшість істориків і правознавців вважають, що в Україні періоду Центральної Ради була встановлена парламентська республіка, що через гетьманат Скоропадського поступово трансформувалася в президентсько-парламентську після приходу до влади Директорії УНР (грудень 1918 – листопад 1920 р.) [ див. 8, 9, 12, 17 і ін.]. Протягом десятиліть уряд УНР функціонував у вигнанні. З 1948 року, після реорганізації Державного центру УНР в еміграції практикувалося обрання президентів УНР в вигнанні [18].

Нарешті, наприкінці ХХ сторіччя, 1 грудня 1991 року відбулися вибори Президента України. Першим всенародно обраним Президентом України став Л.Кравчук, голова Верховної Ради УРСР. 4 січня 1992 року Верховна Рада УРСР видає постанову "Про забезпечення обслуговування й охорону Президента України" [1, с. 86]. У першу річницю незалежності останній президент у вигнанні Н.Плав'юк, обраний у 1989 р., офіційно передав свої повноваження і символи влади (клейноди гетьмана І.Мазепи) Л.Кравчуку. Зараз ці клейноди зберігаються в Адміністрації Президента Л.Кучми [18].

Проте саме по собі заснування посади президента і його обрання ще не означає виникнення інституту президентства з властивими йому законодавчими й адміністративними актами, чітко розробленою структурою різноманітних підрозділів, тісними взаємозв'язками з іншими інститутами та суспільством у цілому.

У перші роки незалежності державний лад України за своєю сутністю був конгломератом елементів парламентської республіки, президентського правління і радянської влади. Внаслідок невизначеності повноважень президента, прем'єр-міністра, а також неузгодженості функцій центральної влади і регіонів, державний апарат працював неефективно, рівень криміналізації суспільства загрозило зростав [див. 11]. За ступенем корумпованості чиновників Україна знаходилася на другому місці після Нігерії в списку 48 країн світу [15].

У такій ситуації важливо було вибрати таку форму державного управління, яка б відповідала традиціям українського народу, враховувала досвід передових країн світу, гарантувала широким масам участь у державному будівництві. Згідно з Указом Президента від 28 лютого 1992 року " Про державну Думу України" був створений новий постійно діючий орган. Очолив Думу Президент, а його заступником став Прем'єр-міністр. Цей орган повинен був визначити стратегію державної політики, основні принципи і напрямки діяльності органів виконавчої влади. З членів Думи (усього їх нараховувалося 62) були створені чотири колегії, сформовані за професійним принципом. Керівниками колегій були призначені державні радники Президента України. Дума проіснувала майже рік, але так і не перетворилася в ефективний і впливовий орган [20. с. 450 ].

Актуальним залишалося питання щодо розмежування функцій законодавчої і виконавчої влади. Тільки в період з лютого 1992 року по лютий 1994 року до статті 114-5 Конституції, присвяченій компетенції Президента, було внесено близько 20 доповнень, що розширювали сферу його повноважень [16, с. 17].

Відповідно до Закону України від 5 березня 1992 року "Про Представника Президента України" [2, т.3, с. 113-117] на рівні області і району ліквідувалися виконкоми Рад. Був створений інститут представників Президента як вищих посадових осіб виконавчої влади – голів місцевої державної адміністрації, сформованої на базі колишніх виконкомів, їхніх відділів та управлінь. Представники Президента в рамках своїх повноважень відповідали за стан економічного і політичного розвитку відповідної території (ст. 5). Діяльність Рад обмежувалася здійсненням функцій місцевого і регіонального самоврядування. У Республіці Крим Президент установив своє представництво. Представникам Президента надавалися широкі повноваження, що деякою мірою сприяло зміцненню виконавчої влади.

Введення інституту представників Президента не поліпшило надзвичайно складну соціально-економічну

ситуацію. 27 вересня 1993 року Указом Президента (№ 385/93) створюється Координаційний комітет з питань здійснення ринкових реформ і запобігання економічної кризи, метою якого було узгодження дій центральних і місцевих органів державної виконавчої влади, банків, виробничих структур України, органів місцевого і регіонального самоврядування стосовно виходу з кризи [1, с. 138-139].

У другій половині 1993 року з метою виходу з кризової ситуації керівництво країни схвалило політичне рішення щодо проведення дострокових виборів Верховної Ради і Президента України. Президентські вибори проходили протягом червня - липня 1994 року. У другому турі перемогу одержав Л. Кучма. Першим його кроком на посаді Президента став Указ про створення Ради регіонів (20 вересня 1994 року, № 534/94) [1, с. 136-137], повноваження якої зводилися до проведення взаємних консультацій, розробки проектів рішень з найбільш важливих проблем економічної і соціальної сфер.

Правляча еліта України була розколота на три основні прошарки: колишню радянську і партійну державну номенклатуру, “нових” українців і представників етно-національної групи. Відбулося бурхливе зростання партійних утворень, висувалися різноманітні гасла: від теорії лідера УНА-УНСО О. Витовича про “українську наднацію” до заклику “Назад до Центральної Ради!”. Праві вважали, що Україна повинна стати тільки президентською республікою, а вкрай ліві – радянською [14]. Під час обговорення Верховною Радою Закону про державну владу і місце самоврядування в Україні виникло протистояння між різноманітними політичними силами, що загострилося влітку 1995 року. В Україні виникла конституційна криза. 8 червня 1995 року був підписаний так званий Конституційний договір між Верховною Радою та Президентом про основні засади організації та функціонування державної влади і місцевого самоврядування в Україні на період до прийняття нової Конституції України, в якому розмежовувалися прерогативи виконавчої і законодавчої гілок влади. За Президентом були закріплені повноваження глави держави і глави виконавчої влади [4, с. 725-736].

Підписання Конституційного договору показало, що гострі питання державної влади можна вирішити мирним, цивілізованим шляхом. Тим часом, після 1992 року в кожній третій країні СНД президентами були розпущені парламенти, а декілька глав держав узаконили своє перебування на президентських посадах шляхом референдуму. В Україні ж політична криза травня-червня 1995 року розв'язалася компромісом – підписанням Конституційного договору. Проте дискусії навколо цього документа свідчили про необхідність якнайшвидшого завершення конституційного процесу і прийняття нової Конституції [3].

Стаття 102 Конституції 1996 року закріплювала: “Президент України є главою держави і виступає від її імені”. Український законодавець передбачив конституційний захист проти формування “культу особистості” глави держави (ст. 103). До гарантій його забезпечення відносяться: вибори Президента безпосередньо народом України терміном на 5 років; неможливість обрання Президента більш ніж на два терміни; заборона для Президента мати інший представницький мандат, обіймати посаду в органах державної влади або об'єднаннях громадян, займатися іншою оплачуваною діяльністю з метою одержання прибутку. Правовий статус Президента як глави держави визначається його повноваженнями, закріпленими в статті 106 Конституції України.

Конституція ввела в дію багато нових суттєвих положень щодо посади Президента, його повноважень, взаємовідносин з різноманітними органами влади і посадовими особами. Усі гілки влади можуть співпрацювати з Президентом і впливати на його діяльність. Так, Верховна Рада має право усунути від влади Президента в порядку імпичменту у випадку вчинення ним державної зради або іншого злочину; дає згоду на призначення Президентом Прем'єр-міністра, Генерального Прокурора. У Конституції передбачена процедура так званої “контрасигнатури”, коли акти Президента стають обов'язковими тільки у випадку підписання їх відповідальними посадовими особами виконавчої влади. Конституція України вперше регламентувала текст присяги Президента.

У своїй діяльності Президент спирається на Кабінет Міністрів і Адміністрацію Президента. Важливим кроком на шляху становлення інституту президентства є Указ Президента України від 14 грудня 1996 року “Про адміністрацію Президента” (№ 1220/96.) [1, с. 88-89]. Адміністрація Президента України створюється як допоміжний робочий апарат і ніяких державно-владних повноважень відповідно до Конституції немає. Адміністрація є постійно діючим органом і забезпечує належний організаційно-технічний, науковий і правовий рівень діяльності Президента.

Загальне керівництво адміністрацією здійснює Голова Адміністрації Президента, який призначається Президентом України. До складу адміністрації входять: перший помічник Президента України, перший заступник і заступники Голови Адміністрації Президента, помічники, радники та консультанти Президента України, прес-служба, управління і відділи. Президент сам визначає чисельність працівників, структуру і штатний розклад Адміністрації. Адміністрація складається з цілої низки служб: юридичної, економічної, зв'язку із громадськими організаціями, політичними партіями, з міжнародних питань, преси і т. ін. Вони невеликі (7-8 осіб), очолюють їх радники Президента. У відділах і службах Адміністрації працюють висококваліфіковані спеціалісти. Усього біля 150 чоловік, що порівняно небагато. У США тільки перелік служб Президента США складає шість друкованих аркушів [6].

Подальшому формуванню інституту президентства сприяв також Указ Президента України від 25 лютого 1997 року (№ 165/97) про затвердження Положення про Постійного представника Президента України у

Верховній Раді. Постійний представник є позапосадовою особою, яка забезпечує взаємодію між Президентом і Верховною Радою, вирішення питань, що виникають у їхніх взаємовідносинах [1, с. 102-104]. Наступним етапом на шляху становлення інституту Президентства стало створення Вищої економічної Ради Президента в складі 30 осіб (Указ від 07 липня 1997 р.). Завданням Ради стала розробка стратегії й тактики економічної реформи, аналіз і прогноз економічної ситуації в країні, координація дій органів державної влади щодо здійснення економічної реформи [1, с. 132-133].

З метою більш повного забезпечення і здійснення Президентом України своїх конституційних повноважень і підвищення ефективності діяльності Адміністрації Президента України 16 квітня 1999 року видається Указ про її реорганізацію [1, с. 87-88]

Відповідно до Закону України від 5 березня 1999 року [1, с. 277-320] у листопаді 1999 року відбулися чергові вибори Президента України. На другий термін був обраний Л. Кучма.

Важливим кроком на шляху подальшого розвитку державної влади стало проведення 16 квітня 2000 року всенародного референдуму, у якому взяло участь понад 78% громадян України, що мають право голосу. На референдумі громадяни України висловилися з чотирьох питань: про право Президента достроково припинити повноваження парламенту, якщо протягом місяця парламент не зміг сформувати парламентську більшість або протягом трьох місяців не затвердив проект держбюджету України; про скасування депутатської недоторканності; про скорочення кількості депутатів парламенту з 450 до 300; про формування двопалатного парламенту в країні. Тепер парламент повинен виробити механізм поправок до чинного законодавства, втілити результати всенародного волевиявлення в правове поле України.

Інститут президентства, незважаючи на відносну новизну, встиг зайняти одне з провідних місць у системі державної влади України і зазнав серйозної трансформації, яка пов'язана зі зміною уявлень щодо місця та ролі глави держави в системі органів влади відповідно до принципу поділу влад. Конструктивний та цивілізований підхід до складних проблем державного будівництва залежить від ефективності співробітництва Президента з усіма інститутами влади. Тільки за цієї умови можливі суттєві позитивні перетворення на шляху оновлення українського суспільства і створення правової держави.

## Література

1. Бюлетень законодавства і юридичної практики України – 1999. – № 8. – 416 с.
2. Закони України: В 17 тт. – К., 1996, т.2, т.3.
3. Конституція України. – Харьков, 1996. – 48 с.
4. Хрестоматія з історії держави і права України. – Т.2. Лютий 1917-1996. – К., 1997. – 800 с.
5. Бурчак Ф. Конституционный статус Президента Украины // Правова держава. – 1997. – Вип. 8. – С. 25.
6. Гарчева Л.П. Конституционное право Украины. Часть II. – Симферополь, 1999. – С. 73.
7. Довбня А. Законодавче утвердження інституту президентства в Україні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. № 8. – С.25-32.
8. Історія держави і права України // За ред. професора В.Г. Гончаренко. – К., 1996. – С. 190.
9. Копиленко О.Л., Копиленко М.Л. Держава і право України. 1917 – 1920: Навч. посібник. – К., 1997. – 208 с.
10. Кудряченко А. Институт Президентства на Украине: реалии конституционно-правового статуса // Государство и право. – 1998. – № 3. – С. 102.
11. Кузьменко Б. Політологічний і кримінологічний аналіз корупції, тіншової економіки і організованої злочинності у пострадянській Україні // Право України. – 1998. – № 6. – С. 103-105.
12. Музиченко П. Історія держави і права України: Навч. посібник. – К., 1999. – 662 с.
13. Нижник Н.Р. Проблеми президентської влади в Україні // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 1999. – № 8. – С. 3 –24.
14. Рубан В.В., Серегина Н.С. Политические партии и движения в Украине: Проблемы становления и тенденции развития. – Харьков, 1996. – 59 с.
15. Семененко В.И., Радченко Л.А. История Украины с древнейших времен до наших дней. – Харьков, 1999. – С. 444.
16. Серегина С. Что может Президент // Бизнес-информ. – 1997. – № 1. – С. 15-19.
17. Слюсаренко А.Г., Томенко М.В. Історія української Конституції. – К., 1993. – С. 71.
18. Тодоров І.Я., Субботин В.Н. История государства и права Украины. – Донецк, 1998. – С. 43.
19. Шевченко В.Ф. Українська Центральна Рада та відновлення державності нашого народу // Науковий вісник Української академії внутрішніх справ. – 1997. – Вип. 2. – С. 30.
20. Шевчук В.П., Тараненко М.Г. Історія української державності. – К., 1999. – 480 с.